

A tanulmány végleges változatában megjelent:

Golovics József (2015): Az agyelszívási adó relevanciája a XXI. században. In: Keresztes Gábor (szerk.): *Tavaszi Szél 2015 Konferenciakötet II.* Líceum Kiadó, Eger. 383-397.

AZ AGYELSZÍVÁSI ADÓ RELEVANCIÁJA A XXI. SZÁZADBAN

Golovics József

Budapesti Corvinus Egyetem

Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskola

PhD-hallgató

jozsef.golovics@uni-corvinus.hu

Absztrakt

Jelen tanulmány fókuszában az agyelszívás (*brain drain*), illetve adekvát kezelésének kérdése áll. A jelenség a huszadik században főként a fejlődő országok kormányzatai számára jelentett komoly közpolitikai kihívást, ma azonban már – eltérő léptékben és minőségben ugyan, de – egyes fejlett, európai országok is kénytelenek szembenézni vele. Az agyelszívás kezelésére az 1970-es években született meg Jagdish Bhagwati professzor „*brain drain adó*” koncepciója, ami egy addicionális adóval terhelte volna meg a kivándorolt személyek fogadó országban megkeresett jövedelmét. Az ebből befolyó pénzeket Bhagwati szerint multilaterális, optimális esetben ENSZ keretek között vissza lehetett volna csatornázni a kedvezőtlenül érintett – többségükben harmadik világbeli – országok számára, hogy fejlesztésre fordíthassák azt. Az adó elsődleges célja az agyelszívás okozta veszteségek kompenzálása lett volna: tekintve, hogy a professzor nem hitt a preventív politikák sikerességében, koncepciójával inkább a veszteséget elszenvedő államok kárpótlására kívánt összpontosítani. Az agyelszívási adó bevezetésére – noha tárgyalását a szakirodalom az elmúlt évtizedekben folyamatosan napirenden tartotta – mindezidáig nem került sor, s a közpolitika-alkotók gondolataiban sem vert gyökeret. Jelen tanulmány arra a kérdésre keresi a választ, hogy Bhagwati koncepciójának ma, a huszonegyedik században lehet-e még relevanciája. Erre a kérdésre két szempont, a jelenség létének, és a koncepció megvalósíthatóságának figyelembe vételével kívánunk választ adni. Deduktív érvelést használva arra szeretnénk rámutatni, hogy noha az agyelszívás ma is létező jelenség, a brain drain adó globális keretek között történő bevezetése nem csak a huszadik század második felében volt lehetetlen, hanem ma is az lenne. Ennek oka elsősorban a nemzetközi szervezet jogköreiben, a szupranacionális kompetenciák hiányában keresendő. Ezzel párhuzamosan bizonyos mértékű és jellegű agyelszívás az Európai Unió tagállamai között is megfigyelhető, s ráadásul az európai integráció még bizonyos szupranacionális elemekkel is rendelkezik. Ennek ellenére az EU döntéshozatali mechanizmusa miatt ma még itt is irreálisnak tűnik egy brain drain adóhoz hasonló szabályozás bevezetése. Mindezt tudomásul véve azonban amellet kívánunk érvelni, hogy (pl. a kompenzáció jól ismert gyakorlata miatt) a jelenlegi nemzetközi struktúrák közül az Unió áll legközelebb ahhoz, hogy alkalmas legyen egy agyelszívási adóhoz hasonló intézmény bevezetésére.¹

Kulcsszavak: migráció, agyelszívás, adó, ENSZ, Európai Unió

¹ A tanulmány korábbi változatához fűzött értékes megjegyzéseikért a szerző köszönettel tartozik Veres Pálnak. A cikkben foglaltakért a felelősség természetesen csak a szerzőt terheli.

1. Bevezetés

Noha bizonyos mértékű nemzetközi migráció mindig létezett, s a magasan képzett személyek mindig mobilabbak voltak alacsonyabban iskolázott polgártársaiknál, a globalizáció mértékének és intenzitásának fokozódása, valamint az ezzel párhuzamosan tapasztalt technológiai fejlődés a huszadik században komoly mozgásokat indított el a globális térben. Ennek nyomán a század második felére az agyelszívás (angol terminussal élve a *brain drain*) egyike lett azon komoly közpolitikai kihívásoknak, amelyekkel a fejlődő országok kormányzatainak szembe kellett néznie [Carrington & Detragiache, 1999].

Noha a jelenségnek kétségtől van pozitív vonatkozása is (bővebben ld. alább, illetve [Berényi, 1993]), az agyelszívás az oktatás közösségi hasznainak [Vossensteyn, 2004] kiáramlása révén ceteris paribus jóléti – de legalábbis fiskális [Desai et al., 2009] – veszteséget okoz az azt elszenvedő országok számára. Ennek felismerése a brain drain fokozódásával a közpolitika-alkotók mellett az akadémiai szféra képviselőit is arra sarkallta, hogy próbálják megismerni a jelenséget, s ennek nyomán adekvát kezelési javaslatokkal álljanak elő. Ezt a második világháborút követő évtizedekben, párhuzamosan a nemzetközi szervezetek globális szerepének növelésére vonatkozó várakozásokkal, többen az utóbbiak közreműködésével képzeltek el [Giannoccolo, 2006].

Ezen elképzelések közé tartozott Jagdish Bhagwatinak [1972], az MIT akkori professzorának koncepciója is, aki egy addicionális jövedelemadó kivetését, s az ebből befolyó pénzeknek a küldő ország felé történő visszacsatornázását javasolta a jelenség káros következményeinek kompenzálására. A professzor szerint ennek egy nemzetközi szervezet – optimális esetben az ENSZ – segítségével kellett volna megtörténnie, ami a folyamat intézményesített keretek között történő lebonyolításában jelentett volna segítséget. Bhagwati felvetése a brain drain adóról azóta mind saját magára [Bhagwati, 1976a, 1976b, 1979; Bhagwati – Dellalfar, 1973; Bhagwati – Wilson, 1989], mind más szerzőkre [Brauner, 2010; Docquier – Rapoport, 2012; Desai et al., 2004; Golovics, 2014; Kar, 2012; Oldman – Pomp, 1975; Scalera, 2009; Wilson, 2008a, 2008b, 2009, 2011] inspiráló hatással bírt. Annak ellenére azonban, hogy a koncepció a tudományos gondolkodás részévé vált, a közbeszédben nem igazán terjedt el, s gyakorlati megvalósítására sem került sor.

Jelen tanulmány arra a kérdésre keresi a választ, hogy Bhagwati agyelszívási adó koncepciójának van-e még relevanciája a 21. században. Ennek megválaszolásához két szempontot kell figyelembe venni: egyrészt azt, hogy a brain drain ma is létező jelenség-e, másrészt pedig, hogy a gyakorlatban kivitelezhető lenne-e az adó – bármilyen formában történő – bevezetése. Deduktív érvelést használva tanulmányunkban amellet kívánunk állást foglalni, hogy az agyelszívási adóról – illetve annak valamilyen módosított formájáról – ma is érdemes beszélni, hiszen a brain drain létező közpolitikai probléma, megvalósítása azonban a jelenlegi globális keretben nem tekinthető élhető opciónak. Meglátásunk szerint Bhagwati koncepciójának befogadásához a fennálló nemzetközi struktúrák közül az Európai Unió áll legközelebb, a bevezetés lehetősége azonban rövid távon itt sem mondható reális alternatívának.

Tanulmányunk a továbbiakban négy szerkezeti egységre tagolódik. Jelen bevezetést követően a 2. fejezetben elemzésünk keretrendszerét, fő fogalmait mutatjuk be, amit a 3. fejezetben a Bhagwati-féle javaslat elemeinek áttekintése követ. Ezután a 4. részben bemutatjuk és értékeljük a hipotézisünk mellett, illetve ellen szóló érveket. Munkánkat végül a konklúziók összegzésével zárjuk.

2. Elemzési keret

Tanulmányunk központi fogalma az agyelszívás, amely alatt – irányától függetlenül – a magasan képzett humán tőke országhatárokon átnyúló mozgását értjük. Csanády és Személyi [2006, p. 80] nyomán ezt olyan jelenségként definiáljuk, melynek során „a küldő országok produktív tudósainak és szakembereinek egy része kivándorol a fogadó országokba [...], és az e tudósokat és szakembereket kitanító ország elesik tevékenységük gyümölcseitől”. E definíció kapcsán küldő ország alatt a mindenkori agyelszívást elszenvedő országot, fogadó állam alatt pedig a migránsok célországát értjük. Magasan képzett munkaerőnek – összhangban későbbi adatforrásaink meghatározásával – a felsőfokú végzettséggel rendelkező személyeket, jóléti, illetve fiskális veszteségnek pedig az oktatás közösségi hasznainak „külföldre távozását” [Golovics, 2014; Vossensteyn, 2004], valamint a képzésre fordított közpénzek meg nem térülését tekintjük.

Az agyelszívás ilyen típusú, a küldő ország jóléti veszteségeit hangsúlyozó értelmezése a fogalom klasszikus megközelítésének tekinthető, ami bizonyos hangsúlyeltolódásokkal megjelenik többek között Berry és Soligo [1969], Bhagwati [1976a, 1976b, 1979], Bhagwati és Dellalfar [1973], Bhagwati és Hamada [1974], Bhagwati és Wilson [1989], Grubel és Scott [1966a, 1966b], illetve Johnson [1979] munkáiban is. Ezzel szemben mások, így Beine et al. [2001], Berényi [1993], Mountford [1997], Stark et al. [1997], valamint Vidal [1998] az agyelszívás pozitív oldalaira helyezik a hangsúlyt a jelenség leírásakor. Ennek keretében bevezetik a brain gain fogalmát, amely a fogadó ország számára jelentkező nyereséget írja le. Emellett hangsúlyozzák, hogy a külföldi boldogulás lehetősége az oktatásban való részvételt is növelheti, a hazautalások révén gyarapodhat a belföldi jövedelem, a migránsok hazatérése esetén pedig értékesebb humán tőkéhez juthat a társadalom. Munkáikban megjelenik továbbá az a motívum is, hogy az agyelszívás valójában csak a kihasználatlan kapacitások elvesztésével jár, mivel a migránsok hazájukban egyébként sem tudnának kiteljesedni. Tekintve azonban, hogy az első körös, statikus hatások egyértelműen veszteséget jelentenek a küldő országoknak, s hogy ceteris paribus a migránsok oktatására fordított közkiadások, humántőke-befektetések meg nem térülése jelenik meg legexplicitebben számukra (bővebben lsd. [Golovics, 2014]), ezért tanulmányunkban a fentebb bemutatott megközelítést kívánjuk alkalmazni.

Ezen nézőpont mentén a továbbiakban a Bhagwati-féle adó 21. századi relevanciáját kívánjuk vizsgálni. A javaslat ma is releváns voltát már önmagában az is igazolhatja, hogy a koncepció hivatkozási alapként szolgál szinte minden nemzetközi migrációról szóló tanulmányban, illetve, hogy az elmúlt 15 évben is rendre születtek új, kifejezetten a Bhagwati-javaslatot felelevenítő írások [Brauner, 2010; Docquier – Rapoport, 2012; Desai et al., 2004; Golovics, 2014; Kar, 2012; Scalera, 2009; Wilson, 2008a, 2008b, 2009, 2011]. Tanulmányunkban azonban a koncepció mai relevanciáját, nem ez alapján, hanem az agyelszívás meglétének, s a brain drain adó megvalósíthatósága szempontjából kívánjuk megítélni. Mindezt a rendelkezésre álló migrációs adatok áttekintése, illetve a jelenleg fennálló nemzetközi keretrendszer intézményi elemzésének segítségével kívánjuk megtenni.

3. A Bhagwati-féle agyelszívási adó

Az 1970-es években írt munkáiban Jagdish Bhagwati szerzőtársaival részletes koncepciót dolgozott ki az agyelszívás negatív következményeinek kezelésére. Ezekben definíciószerűen azzal a feltevessel élt, hogy a fejlett országok minden esetben nettó haszonélvezői, míg a fejlődő országok nettó kárvallottai a jelenségnek [Bhagwati, 1976a]. Javaslatát dominálta

továbbá az a vélekedés, hogy a különböző preventív politikák nem lehetnek sikeresek a folyamat fékezésében, mivel a migránsok jelentős részének nem csak gazdasági jellegű motivációi vannak az elvándorlásra. Ebből kiindulva egy olyan koncepció kidolgozására tett kísérletet, ami a megelőzés helyett utólag kívánta kompenzálni a veszteségeket elszenvedő országokat [Bhagwati - Dellalfar, 1973].

Mindezt alapul véve a javasolt brain drain adó morális [Bhagwati, 1979] és gazdasági indokainak [Bhagwati, 1976b] felvázolása mellett Bhagwati annak optimális formájáról is részletesen értekezett. Ezeket az alábbiakban hat pontban foglaljuk össze.

1. Az agyelszívási adót egy addicionális jövedelemadóként kell bevezetni, amit a migránsok fogadó országbeli tényleges keresetére vetnek ki. Méltánytalan lenne ugyanis, ha az adót a kivándorlás időpontjában számított, valamilyen jövőbeli várható jövedelem után kellene fizetni. Ezt követően az adókulcs akár lineáris, akár progresszív is lehet, de a fizetendő összeget mindenkor a kivándorolt személy tényleges jövedelmének százalékában kell meghatározni [Bhagwati - Dellalfar, 1973].

2. Az agyelszívási adót a fogadó országoknak kell begyűjteniük. Megvalósíthatlan lenne ugyanis, hogy a küldő fejlődő országok – melyek gyakran saját területükön is küzdenek ezzel – határaikon túl, más államok tucatjaiban hatásosan és gazdaságosan szervezzék meg, illetve menedzseljék az adó beszedését (ezt később Pomp [1989] egy esettanulmány segítségével empirikusan is igazolta). Így, noha a fogadó ország általi adóbeszedés lehet csak kivitelezhető, ennek megvalósítása is felvethet bizonyos alkotmányos kérdéseket. Ezek egyike, hogy jogilag elfogadható-e a célországnak, ha más kormányzatok nevében (vagy számára) szed be bármilyen adót. Bár Bhagwati és Dellalfar [1973] szerint ennek törvényessé tétele csak politikai döntés kérdése, az közel sem biztos, hogy a fejlett országok kormányzatai hajlandóak lennének erre. S még ha utóbbiak pozitív hozzáállást is mutatnának, az alternatíva megvalósítása küldő országoként több tucat – tranzakciós költséggel járó [Cooter – Ulen, 2005] – bilaterális egyezmény végigtárgyalását, megkötését és betartatását igényelné. Mindezen nehézségek figyelembe vételével Bhagwati [1976a] optimális megoldásként egy nemzetközi szervezet, jelesül az ENSZ bevonását javasolja (bővebben lsd. 6. pont), ami egyúttal a nemzetközi közösség számára is elfogadhatóbbá tehetné az adót [Bhagwati – Dellalfar, 1973].

3. Az agyelszívási adót a küldő országoknak kell kivetniük. Ellentétben az adó begyűjtésével, ezt a feladatot a kárt elszenvedő államoknak kell felvállalniuk. Egyrészt természetesen azért, mert az adóbevétel az ő államháztartásukat gyarapítaná, másrészt pedig azért, mert – mint arra Oldman és Pomp [1975] is rámutat – ha ezt a fogadó országok tennék meg, az a bevándorló munkaerővel szembeni diszkriminációnak minősülne, s a munkaerő szabad áramlásának elvét is sértené [Bhagwati, 1976a].

4. Az agyelszívási adót a migránsoknak a kivándorlást követően egy előre meghatározott ideig kell fizetniük. Noha szólhatnának morális érvek az élethosszig tartó fizetés mellett, Bhagwati és Dellalfar [1976] szerint ez rossz ösztönzőket adna a migránsoknak: legegyszerűbb esetben az állampolgárságuk megváltoztatására motiválná őket, mivel így el tudnák kerülni az adózást. Az azonban vélhetően számukra is elfogadhatóbb lenne, ha a többletter csak egy meghatározott periódus végéig sújtaná őket.

5. A begyűjtött adóbevételeket vissza kell utalni a fejlődő országok számára. Noha az evidens, hogy a brain drain adóból befolyó összegnek a küldő államok kompenzációjául kell

szolgáltatnia, a pénzek visszacsatornázásának módja vita tárgyát képezheti. Ennek kapcsán a haszonelvű adózás elmélete [Musgrave, 1959] ugyan azt implikálná, hogy az adóbevételt az azt beszedő országnak pontosan abba a küldő államba kellene visszautalni, ahonnan a migránsok érkeztek, ám Bhagwati [1976a] más mechanizmust javasol erre. Szerinte, ha a fejlődő országok „*en bloc*”, együttesen kapnák meg a kompenzációs tételt, az előnyösebb lenne számukra. Ez ugyanis erősítené a „harmadik világbeli” összetartozásérzetüket, s a nemzeti ellentétek mélyítése helyett együttműködésre ösztönözné őket.²

6. *A fenti nehézségek egy része nagyobb mértékű ENSZ-szerepvállalással megoldható lenne.* Az optimális brain drain adó fent bemutatott vonásain túl Bhagwati [1976a] egy alternatív megoldást is felvázolt a koncepció megvalósítására, melyben az Egyesült Nemzetek Szervezetére hárulna fontos szerep. Ennek lényege, hogy amennyiben a küldő országok hajlandók lennének feladni az adó kivetésének jogát, a fogadó országok pedig felajánlának adóhatóságaik szolgálatát, úgy mind az adókivetési, mind a -beszedési funkció az ENSZ-hez delegálható lenne. Ebben az esetben az adóbevételek egyenesen a nemzetközi szervezethez érkeznének, s így közvetlenül becsatornázhatóak lennének annak meglévő fejlesztési programjaiba. Így ebben az alternatívában az agyelszívási adó kezelésének minden mozzanata globális szinten, ENSZ-keretek között történne.

4. Az agyelszívási adó mai relevanciája

Jelen fejezetben kutatási kérdéseinkre két lépcsőben kívánunk válaszolni. A 4.1. *alfejezetben* az eredeti, globálisan tekintett koncepció kapcsán fejtjük ki érveinket, ezt követően a 4.2. *alfejezetben* pedig egy szűkebb viszonylatban, az Európai Unióra fókuszálva folytatjuk vizsgálatunkat.

4.1. Agyelszívási adó globális keretek között

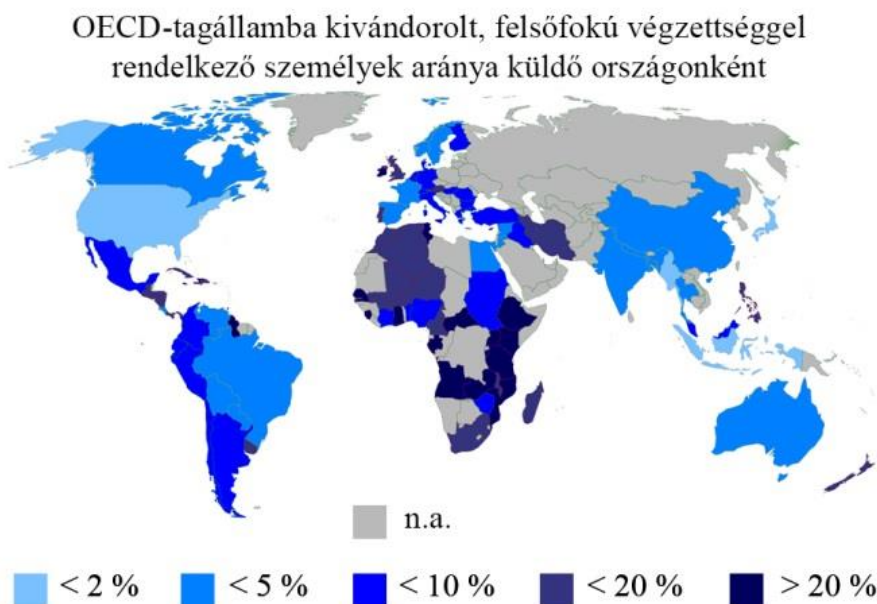
Noha Bhagwati [1976a, p. 38] úgy zárta tanulmányát, hogy „az adójavaslat ebben a formájában kivitelezhetőnek tűnik”, koncepcióját az akadémiai szférából a mai napig érik kritikák [Clemens, 2014], gyakorlati megvalósítására pedig azóta sem került sor. Ennek okait – a koncepció elméleti koherenciájának ellenére – többek között a fejlődő országok politikai erejének és a fejlett országok hajlandóságának hiányában, valamint a fennálló globális intézményi keretrendszerben lehet keresni. Ezzel összefüggésben az alábbiakban azt kívánjuk bemutatni, hogy noha az agyelszívás problémája ma is globális viszonylatban létező jelenség, a megvalósíthatósági nehézségek miatt erre nem feltétlenül a brain drain adó tűnik a legadekvátabb válasznak.

Bár tanulmányunk bevezetésében az agyelszívásra úgy hivatkoztunk, mint a 20. század közpolitikai kihívásainak egyikére, közel sem állíthatjuk azt, hogy az ebből fakadó veszélyek napjainkra eltűntek volna. Ellenkezőleg, a magasan képzett, fejlődő országokból származó migránsok állománya az OECD-országokban csak a 90-es évek során megduplázódott. Tekintettel továbbá arra, hogy ez a növekmény jóval nagyobb volt az alacsonyan képzett migránsok számának bővülésénél, az ezredfordulón a fejlett országokat tömörítő OECD tagállamainak bevándorlói között már 35,0 százalékban voltak a felsőfokú végzettséggel

² Tekintettel a globális világrendben a Bhagwati-javaslat megszületése óta bekövetkezett változásokra, a harmadik világbeli összetartásérzetre vonatkozó érv a 21. században már kisebb relevanciával bír. Mindazonáltal az megkérdőjelezhetetlen, hogy valamely policy területen történő funkcionális együttműködés ma is számos pozitív „spillover” hatással járhat, ami hozzásegítheti az érintett országokat a globális porondon történő egységes fellépés megteremtéséhez, s a közös érdekek jobb artikulációjához is.

rendelkezők, a tíz évvel korábbi 29,9 százalékkal szemben [Docquier – Rapoport, 2012].³ Így Docquier et al. [2009] számítása szerint 2000-ben világviszonylatban a magasan képzett egyének átlagos kivándorlási rátája 5,5 százalék volt, míg az alacsonyan képzetteknél ez a mutató lényegesen kisebb értéket, 1,3 százalékot vett fel.

A rendelkezésre álló migrációs adatok országokra bontva is hasonló képet mutatnak. Az OECD [2008] adatbázisa szerint a felsőfokú végzettséggel rendelkező személyek kivándorlási rátája 2005-2006-ban 103 államból mindössze 9 esetben (többnyire fejlett országoknál) volt alacsonyabb a teljes népességénél. Ez azt mutatja, hogy előbbiek arányaikhoz mérten relatíve nagyobb mértékben veszik ki részüket az egyébként hatalmas volumenű globális migrációból. A brain drain földrajzi „megoszlását” az 1. ábra szemlélteti. Mint látható, a jelenség főként a fejlődő – legerőteljesebben az afrikai – országokat sújtja. Ezt erősíti meg az 1. táblázat is, ami - a felsőfokú végzettséggel rendelkezők kivándorlási rátájával mérve - a tíz agyelszívással leginkább érintett ország kivándorlási adatait mutatja. Ebben a listában ugyancsak fejlődő országokat látunk, ahol a képzett munkaerő drasztikus arányokban hagyja el szülőföldjét, ami tanulmányunk értelmezése szerint hatalmas veszteséget jelent a küldő állam számára.



1. ábra: Az agyelszívás földrajzi „megoszlása”

Forrás: OECD [n.a.] nyomán

³ Ez a növekmény természetesen összefüggésben állhat a felsőoktatás ezen idő alatt bekövetkező tömegesedésével, s a küldő országokban diplomát szerző személyek gyarapodásával. Azonban, még ha a fenti növekmény ennek is tudható be, az sem tekinthető „semleges” folyamatnak: legalább olyan káros az is, ha a tömegesedés nyomán megjelenő diplomás „többlet” a korábbiakhoz hasonló (vagy nagyobb) arányban elhagyja a hazáját, hiszen így az semmit nem profitál a felsőoktatásban való nagyobb részvételből.

1. táblázat: Agyelszívással leginkább sújtott országok kivándorlási adatai 2005-2006-ban

Ország	Kivándorolt populáció (ezer fő)	Kivándorlási ráta (%)	
		Teljes népesség	Felsőfokú végzettségűek
Guyana	303,6	37,1	76,9
Jamaica	789,7	31,3	72,6
Bissau-Guinea	30,0	4,0	71,5
Haiti	462,9	8,9	67,5
Trinidad és Tobago	274,2	22,2	66,4
Mozambik	85,7	0,8	53,6
Mauritius	91,4	9,4	48,5
Barbados	88,4	29,5	47,3
Gambia	20,9	2,6	44,6
Fiji	119,0	18,0	38,3
Sierra Leone	40,2	1,5	34,5

Forrás: OECD [2008]

Összhangban a fenti adatokkal is, Docquier és Rapoport [2012] szerint a globalizáció hatásai nagyon jól megragadhatóak a nemzetközi migrációs folyamatok és a magasan képzett munkaerő vándorlásának vizsgálatával. Mindezek rámutatnak, hogy az agyelszívás a 21. században is élő jelenség, s érdemi veszélyforrás számos ország kormányszáma számára.

Ennek ténye hipotézisünket is alátámasztja abból a szempontból, hogy globális szinten is érdemi problémával állunk szemben, s ez – amennyiben a brain drain adót elméletben egy potenciálisan adekvát megoldásnak tekintjük – relevánssá teheti a Bhagwati-javaslatról való gondolkodást is. Mint azonban azt tanulmányunkban lefektettük, a koncepció relevanciájának vizsgálatakor nem elég az agyelszívás létre jövevényét fókuszálni, figyelembe kell venni az adó megvalósíthatóságának szempontjait is.

Ahogy Bhagwati [1976a] is jelezte, a globális agyelszívási adó rendszerének legfőbb megvalósítási feltétele az, hogy annak szabályozása a fejlődő és a fejlett országok egyetértésével – és nem utolsósorban aláírásával – ENSZ-keretek között egy nemzetközi szerződésbe vagy kartába kerüljön bele. Mindazonáltal a fejlett országok részéről egy ilyen cselekedet ellentétes lenne a realista elvek szerint működő, racionális aktorként viselkedő állam természetével és „*raison d’État*”-jával [Jackson & Sorensen, 2003; Mearsheimer, 2001]. Ameddig ugyanis a fogadó országok „profitálnak” az agyelszívásból, addig nem áll érdekükben a brain drain adóval ellenőztetni a bevándorlást, s fékezni a jelenség kedvező hatásait. Álláspontunk szerint a legnagyobb mértékben ennek köszönhető az, hogy a Bhagwati-javaslat mind a mai napig csak elméleti koncepcióként maradt meg.

Így, a fejlett országok együttműködésre való hajlandóságának hiányában, két alternatív opció vetődhetett fel: a fogadó államok kooperációra való kényszerítése, illetve az önkéntesen fizetett agyelszívási adó ötlete.

Az együttműködni nem kívánó államok kényszerítése kapcsán azonban a jelenlegi nemzetközi rendszerben és jogrendben ez nem lehetséges. Tekintve ugyanis, hogy a nemzetközi politika szuverén aktorai a nemzetállamok, a nemzetközi szervezetek

jogalanyisága pedig csak származtatott (azaz a nemzetállamok akaratából ered), nincs olyan szereplő, akinek kompetenciája lenne erre.

Ezen hiányosságok a Bhagwati által javasolt ENSZ kapcsán is elmondhatóak. Jóllehet többen ma is a globális kormányzás letéteményesének gondolják, az Egyesült Nemzetek Szervezetét 1945-ben a nemzetközi béke és biztonság előmozdítása, illetve a viták békés rendezésének elősegítése céljából hívták életre [UN, 1945]. S noha a szervezet Alapokmánya beszél a népek gazdasági és szociális előrehaladásának támogatásáról, a 2. cikk 7. pontja azt is kimondja, hogy az „Alapokmány egyetlen rendelkezése sem jogosítja fel az Egyesült Nemzeteket arra, hogy olyan ügyekbe avatkozzanak, amelyek lényegileg valamely Állam belső joghatóságának körébe tartoznak és nem kötelezi a tagokat arra sem, hogy az ilyen ügyeket a jelen Alapokmánynak megfelelő rendezési eljárás alá bocsássák”. Ezen elv pedig akkor is áthághatatlan, ha az ENSZ funkciói megalapítása óta jelentősen bővültek, s speciális ügynökségei révén a legkülönbözőbb policy területeken vállalt kisebb-nagyobb szerepet az elmúlt évtizedekben. Az ugyanis, hogy az ENSZ univerzalizmusra törekvő nemzetközi szervezet, nem egyenlő azzal, mintha szupranacionális szervezet⁴ lenne, továbbá a gazdasági jellegű ügyekkel való foglalkozás sem jelenti azt, hogy jogában állna felülmúlni a tagállami gazdaságpolitikákat. S még ha mindezek ellenére bevezethető lenne is ENSZ-keretek között az adó, a szervezet akkor sem rendelkezne olyan kapacitásokkal, amelyekkel effektíven tudna gondoskodni az adófizetés kikényszerítéséről és a pénzek beszedéséről.

Mindezek alapján világosan kijelenthető, hogy az agyelszívási adó globális szintű, ENSZ keretek között történő, kikényszerített – tehát nem az összes ország akaratán alapuló – bevezetésére a jelenlegi intézményi struktúrában nincs lehetőség. Figyelembe véve továbbá, hogy a nemzetközi kapcsolatok fő aktorai a jövőben is a nemzetállamok maradnak, ez vélhetően a következőkben sem fog változni. Ez természetesen szolgálhat ellenérvként hipotézisünkkel szemben: csökkentheti az agyelszívási adóról való gondolkodás relevanciáját az a tény, hogy az intézkedés gyakorlati megvalósítása nem lehetséges. Ezt elfogadva ugyanakkor nem feledkezhetünk meg arról, hogy a koncepció egy bizonyos formájának kivitelezhetetlensége önmagában még nem teszi teljesen irrelevánssá azt: bár a javaslat gyengeségei valóban implikálhatják a status quo fenntartására irányuló cselekvést, másfelől ösztönözhetnek egy erősebb alternatíva kimunkálására is.

Ilyen lehet többek között a önkéntes brain drain adó modellje, amit Wilson [2008a] dolgozott ki. Felismerve a Bhagwati-javaslat gyengeségeit, Wilson úgy érvelt, hogy megfelelő ösztönzők és a visszatérés lehetősége mellett a migránsoknak jelentős része önkéntesen is hajlandó lenne adózni a küldő ország számára. Ehhez utóbbinak hazatérés esetén valamilyen jövőbeli hasznokat (pl. adókedvezményt) kellene ajánlania azon migránsok számára, akik külföldi tartózkodásuk ideje alatt önkéntesen fizetik az adótételt.

Jelen tanulmány nem tekinti feladatának az önkéntes agyelszívási adó részletes elemzését. Hipotézisünk szempontjából azt kell kiemelnünk, hogy megvalósíthatóság terén minden felhozható kritika ellenére (ideértve az adóbevételek csekélységére, a migránsok fizetési hajlandóságára, vagy akár a tökéletesen racionális kalkuláció-képességükre vonatkozó felvetéseket) a Bhagwati-féle koncepciónál közelebb áll a valósághoz. S még ha kisebb

⁴ A szupranacionális szervezetek jellemzői, hogy a „szervezet, illetve annak egyes szervei eleve fel vannak ruházva a tagállamokra kötelező határozatok meghozásának jogával”, s „a kötelező jellegű határozatokhoz nem szükséges valamennyi állam hozzájárulása” [Blahó – Prandler, 2014 p.61-62). Az ENSZ nem tartozik ebbe a kategóriába. Ilyen jellemzőkkel a globális térben egyedül a WTO rendelkezik, de ezen szervezet szerepének felvetésétől a funkcionális eltérések miatt jelen tanulmányban eltekintünk.

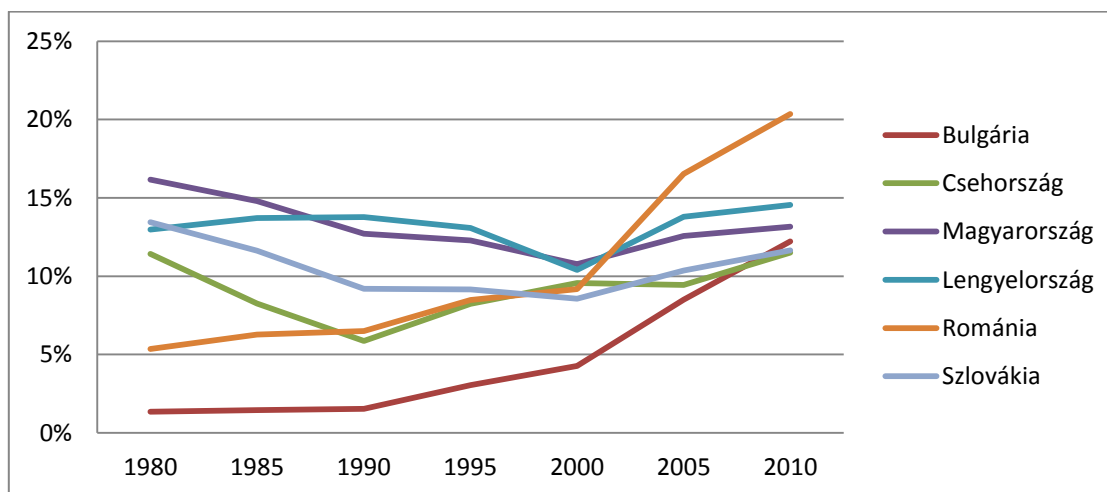
mértékű kompenzációt is lenne képes nyújtani a veszteséget elszenvedő ország számára, a status quo-nál jobb helyzetbe tudná hozni őket. Így – összhangban hipotézisünkkel – mind a tudományos gondolkodás, mind a közpolitika-alkotók számára érdekes elemekkel gazdagítja, s teszi a 21. században is relevánssá a Bhagwati-javaslatot.

4.2. Agyelszívási adó regionális keretek között

Míg a megvalósíthatóság tárgyalásakor az ENSZ és a globális szintű bevezetés kapcsán a nemzetek feletti kompetenciák hiányát hoztuk fel kritikaként, regionális szinten ismerünk olyan szervezetet, amely rendelkezik ilyenekkel. S noha szupranacionális szervezetnek még az Európai Unió sem nevezhető, az elmondható róla, hogy egyes szervei rendelkeznek ilyen hatáskörökkel [Blahó – Prandler, 2014]. Ebből kiindulva jelen alfejezetben azt kívánjuk vizsgálni, hogy az európai integráción belül bírhat-e a globálisnál nagyobb relevanciával az agyelszívási adó gondolata.

A humán tőke nemzetközi áramlása az Európai Uniót sem kerüli el a 21. században. Ennek jellemző formája az utóbbi években egyértelműen az EU-n belüli, a tagállamok közötti migráció fokozódása volt: ez a mutató 2012-ben az előző évhez képest 12 százalékos növekedést jelzett [OECD, 2014]. Ezen belül a Németországba irányuló migráció volt rendkívül jelentős: az ide tartó munkaerőáramlás – vélhetően az egyes országok munkaerőpiaci helyzetéből fakadóan – Spanyolországból 37,1, Portugáliából 41,1, Görögországból 53,0, Bulgáriából 16,4, Romániából pedig 24,3 százalékkal nőtt 2011-ről 2012-re [Nedeljkovic, 2014]. S tekintve a tény, hogy ezen államokban a magasan képzett munkaerő kivándorlási rátája az elmúlt évtizedben többnyire magasabb volt az alacsonyabban képzettekénél [Brücker és et al., 2013], elmondható, hogy az Unión belül is megfigyelhető egyfajta agyelszívás a centrum országok részéről.

Ennek okai az integráción belüli szabad munkaerő-áramlás lehetőségén túl főként a tagállamok közötti bér- és életszínvonalbeli különbségekben keresendőek, ami rendkívül nehéz helyzetbe hozza a keleti, valamint déli tagállamokat. A folyamatnak így főként az újonnan csatlakozó országok lettek a vesztesei, amit jól mutat az a tény is, hogy esetükben a felsőfokú végzettséggel rendelkező személyek kivándorlási rátája érdemben nőtt a csatlakozást követően. A kelet-közép-európai tagállamok esetén erről a 2. ábra ad áttekintést.



2. ábra: A magasan képzett munkaerő kivándorlási rátája Kelet-Közép-Európában 1980 és 2010 között

Forrás: Brücker et al. [2013]

A fentiek alapján vizsgálva a brain drain adó európai relevanciájának kérdését, megállapíthatjuk, hogy a jelenség léte alapot adhat a Bhagwati-javaslat EU-n belüli felelevenítésére. A megvalósítás kapcsán azonban itt is hasonló nehézségek léphetnek fel, mint amiket az előző alfejezetben ismertettünk: annak ellenére ugyanis, hogy az Európai Unió egyes szervei valóban rendelkeznek szupranacionális kompetenciákkal, egy ilyen adó itt sem lenne bevezethető a tagállamok egyetértése nélkül. Mindazonáltal az alábbiakban emellett kívánunk felhozni néhány érvet, hogy a jelenleg fennálló nemzetközi struktúrák közül mégis az EU áll legközelebb ahhoz, hogy alkalmas legyen egy agyelszívási adóhoz hasonló kompenzációs mechanizmus bevezetésére.

Elsőként elmondható, hogy az európai integráció intézményesítettségi foka eleve támogatóbb környezetet nyújthat az egyes tagállamokat negatívan érintő politikáknak. Ebben a közegben ugyanis – ahol a tagok közötti európai szolidaritás sem ismeretlen fogalom – az adott intézkedéssel hátrányosan érintett országok más úton történő kárpótlása is könnyebben megoldható lenne, ráadásul a közös politikák nagy volumene miatt „csomagban szavazás” esetén a szavazatcsere intézménye is működhetne. Emellett a bevezethetőséget az is támogathatná, hogy itt a globális viszonylatnál lényegesen kevesebb tárgyalópartner között kellene megszületnie a megfelelő alkunak. Tekintve továbbá, hogy – mint arra Veres [2012] is rámutat – a kompenzáció vagy a felzárkózás-támogatás gyakorlata más policy területeken is ismert az EU-ban (gondolhatunk itt akár közös agrár-, akár a regionális és kohéziós politikára, amelyek ugyancsak lemondással járnak egyes tagállamok részéről), megfelelő körülmények között az agyelszívást elszenvedő országok veszteségeinek kompenzálása is napirendre tűzhetővé válhatna. Erős érvként szolgálna emellett az a tény is, hogy a humán tőke ilyen mértékű áramlása jelentős részben pont az integráció egyik alapvető vívmányának, a szabad munkaerő-áramlás biztosításának a következménye.

Mindazonáltal az agyelszívási adó rendszerének a bevezetése ma az Európai Unión belül sem tűnik rövid távon reális alternatívának. A fentiek ugyanakkor emellett szólhatnak, hogy Európa föderális irányba való elmozdulása esetén valamilyen – a Bhagwati-javaslatra akár kizárólag csak szellemiségében hasonlító felvetését (ld. pl. Veres [2012]) – kompenzációs mechanizmus a későbbiekben bevezetésre kerüljön a tagállamok között.

5. Konklúzió

Jelen tanulmány célja az volt, hogy rámutasson: a Jagdish Bhagwati által az 1970-es években kidolgozott agyelszívási adó koncepciója a 21. században is bír relevanciával. Mint azt a rendelkezésre álló adatok és empirikus elemzések segítségével bemutattuk, a brain drain ma is élő és veszélyeket magában rejtő jelenség mind a globális térben, mind az Európai Unión belül. Az pedig, hogy a magasan képzett munkaerő nagy volumenű kivándorlása érdemi veszteségeket okoz a küldő államoknak, rávilágít az akár nemzetállami, akár nemzetközi közpolitikai cselekvés szükségességére.

A Bhagwati-féle koncepció gyakorlati megvalósíthatósága kapcsán ugyanakkor jelen tanulmány is főként kételyeket tudott megfogalmazni: elemzésünk révén világossá vált, hogy a javaslat globális, ENSZ-keretek között történő bevezetése ma sem tekinthető reális alternatívának. Mindazonáltal álláspontunk szerint ez nem teszi irrelevánssá az agyelszívási adó koncepciójának napirenden tartását. Elemzésünkben ugyanis rámutattunk, hogy mind a koncepció finomításával és formálásával, mind a bevezetés helyének földrajzi szűkítésével elindulhatunk olyan irányba, amely már a gyakorlat számára is élhetőbb opciókhoz vezet. Ennek példája lehet az önkéntes brain drain adó ötlete, vagy az a felvetés, hogy az

agyelszívást egy olyan regionális integráción belül lehetne valamilyen módon kompenzálni, amely rendelkezik bizonyos szupranacionális kompetenciákkal, s ahol a nemzetállamok közötti szolidaritáson alapuló kooperáció, valamint a kompenzáció gyakorlata is eleve ismertek.

Mindezek figyelembe vétele mellett természetesen jelen tanulmány szerzője is úgy véli, hogy az agyelszívás problémájának „*first best*” megoldása – mind globális, mind európai viszonylatban – az érintett országok fejlettségi szintjének konvergenciája, s az általános bérszínvonal nemzetközi kiegyenlítődése lehetne.

Irodalomjegyzék

Beine, M. – Docquier, F. – Rapoport, H. (2001): Brain drain and economic growth: theory and evidence. *Journal of Development Economics*, 64(1), 275–289.

Berényi, D. (1993): Az „agyelvonás” pozitív megközelítésben. *Magyar Tudomány*, 9, 1111–1115.

Berry, A. R., – Soligo, R. (1969): Some Welfare Aspects of International Migration. *Journal of Political Economy*, 77(5), 778-794.

Bhagwati, J. (1972): The United States in the Nixon Era: The End of Innocence. *Daedalus*, 101(4), 25-47.

Bhagwati, J. (1976a): Taxing the Brain Drain. *Challenge*, 19(3), 34-38.

Bhagwati, J. (1976b): The international brain drain and taxation: A survey of the issues. In J. Bhagwati (szerk.), *The Brain Drain and the Taxation* (pp. 3-27). Amsterdam: North-Holland Publishing Company.

Bhagwati, J. (1979): International Migration of the Highly Skilled: Economics, Ethics and Taxes. *Third World Quarterly*, 1(3), 17-30.

Bhagwati, J., – Dellalfar, W. (1973): The Brain Drain and Income Taxation. *World Development*, 1(1-2), 94-101.

Bhagwati, J., – Hamada, K. (1974): The Brain Drain, International Integration of Markets for Professionals and Unemployment. A Theoretical Analysis. *Journal of Development Economics*, 1(1), 19-42.

Bhagwati, J., – Wilson, J. D. (1989): Income Taxation in the Presence of International Personal Mobility: An overview. In J. Bhagwati – J. D. Wilson (szerk.), *Income Taxation and International Mobility* (pp. 3-39). Cambridge: MIT Press.

Blahó, A., – Prandler, Á. (2014): Nemzetközi szervezetek és intézmények. Budapest: Akadémiai Kiadó.

Brauner, Y. (2010): Brain Drain Taxation as Development Policy. *Saint Louis University Law Journal*, 55(1), 221-268.

Brücker, H. – Capuano, S. – Marfouk, A. (2013): *Education, gender and international migration: insights from a panel-dataset 1980-2010*. Letölve 2015. május 20-án, az Institute for Employment Research weboldaláról: <http://www.iab.de/en/daten/iab-brain-drain-data.aspx>.

Carrington, W. J. – Detragiache, E. (1999): How Extensive Is the Brain Drain? *Finance and Development*, 36, 46-49.

- Clemens, M. A. (2014): A Case Against Taxes and Quotas on High-Skill Emigration. *Journal of Globalization and Development*, 5(1), 1-40.
- Cooter, R., – Ulen, T. (2005): *Jog és közgazdaságtan*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Desai, M. A. – Kapur, D. – McHale, J. (2004): Sharing the Spoils: Taxing International Human Capital Flows. *International Tax and Public Finance*, 11(5), 663–693.
- Desai, M. A. – Kapur, D. – McHale, J. – Rogers, K. (2009): The fiscal impact of high-skilled emigration: Flows of Indians to the U.S. *Journal of Development Economics*, 88(1), 32-44.
- Docquier, F., – Rapoport, H. (2012): Globalization, Brain Drain, and Development. *Journal of Economic Literature*, 50(3), 681-730.
- Docquier, F. – Lowell, L. B. – Marfouk, A. (2009): A Gendered Assessment of Highly Skilled Emigration. *Population and Development Review*, 35(2), 297-321.
- Giannoccolo, P. (2006): The Brain Drain. A Survey of the Literature. *Università degli Studi di Milano-Bicocca, Department of Statistics, Working Paper, No. 2006-03-02*. Letöltve 2014. december 10-én az Università degli Studi di Milano-Bicocca weboldaláról: <http://www.statistica.unimib.it/utenti/WorkingPapers/WorkingPapers/20060302.pdf>
- Golovics, J. (2014): Az európai brain drain és a racionális állam válasza. *Polgári Szemle*, 10(1-2), 484-499.
- Grubel, H. B. – Scott, A. D. (1966a): The International Flow of Human Capital. *The American Economic Review*, 56(1), 268-274.
- Grubel, H. G. – Scott, A. D. (1966b): The Immigration of Scientists and Engineers to the United States. *Journal of Political Economy*, 74(4), 368-378.
- Jackson, R. – Sorensen, G. (2003): *Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Johnson, H. G. (1979): Some Economic Aspects of the Brain Drain. *A Journal of Opinion*, 9(4), 7-14.
- Kar, S. (2012): Migrant Taxes and International Migration Patterns. *South Asian Journal of Macroeconomics and Public Finance*, 1(2), 231–243.
- Mearsheimer, J. J. (2001): *The Tragedy of Great Power Politics*. Norton: New York.
- Mountford, A. (1997): Can a brain drain be good for growth in the source economy? *Journal of Development Economics*, 53(2), 287-303.
- Musgrave, R. A. (1959): *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.
- Nedeljkovic, V. (2014): Brain Drain in the European Union: Facts & Figures. *Rethink Education Working Paper No. 4*. Letöltve 2015. április 8-án a Bridging Europe weboldalról: http://www.bridgingeurope.net/uploads/8/1/7/1/8171506/wp4_rethink_edu_braindrain_nedeljkovic.pdf
- OECD (2008): *Database on Immigrants in OECD countries*. Letöltve 2015. május 20-án az OECD weboldaláról: <http://www.oecd.org/els/mig/dioc.htm>
- OECD (2014): Is migration really increasing? *Migration Policy Debates*, May 2014. Letöltve 2015. április 8-án az OECD weboldaláról: <http://www.oecd.org/berlin/Is-migration-really-increasing.pdf>
- OECD (n.a.): *Brain Drain - A World Overview*. Letöltve 2015. május 20-án az OECD weboldaláról: <http://www.oecd.org/dev/poverty/braindrain-aworldoverview.htm>

- Oldman, O. – Pomp, R. (1975): The Brain Drain: A Tax Analysis of the Bhagwati Proposal. *World Development*, 3(10), 751-763.
- Pomp, R. D. (1989): The Experience of the Philippines in Taxing its Nonresident Citizens. In J. N. Bhagwati – J. D. Wilson (szerk.), *Income Taxation and International Mobility* (pp. 41-81). Cambridge: The MIT Press.
- Scalera, D. (2009): Skilled migration and education policies: Is there still scope for a Bhagwati tax? *MPRA Paper*, No. 19643. Letöltve 2014. december 8-án az MPRA weboldáról: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/19643/>
- Stark, O. – Helmenstein, C. – Prskawetz, A. (1997): A brain gain with a brain drain. *Economic Letters*, 55(2), 227-234.
- UN (1945). Charter of the United Nations.
- Veres, P. (2012): A költség-haszon elv értelmezhetősége a hazai felsőoktatás finanszírozásában. *Polgári Szemle*, 8(1-2), 100-122.
- Vidal, J. P. (1998): The Effect of Emigration on Human Capital Formation. *Journal of Population Economics*, 11(4), 589-600.
- Vossensteyn, H. (2004): Fiscal Stress. Worldwide Trends In Higher Education Finance. *NASFAA Journal of Financial Aid*, 34(1), 39-55.
- Wilson, J. D. (2008a): A voluntary brain-drain tax. *Journal of Public Economics*, 92(12), 2385-2391.
- Wilson, J. D. (2008b). Taxing the Brain Drain: A Reassessment of the Bhagwati Proposal. In E. Dinopoulos – P. Krishna – A. Panagariya – K. Wong (szerk.), *Trade, Globalization and Poverty* (pp. 254-261). London: Routledge.
- Wilson, J. D. (2009): Income Taxation and Skilled Migration: The Analytical Issues. In J. Bhagwati – G. Hanson (szerk.), *Skilled Immigration Today: Prospects, Problems, and Policies* (pp. 285-314). Oxford: Oxford University Press.
- Wilson, J. D. (2011): Brain-drain taxes for non-benevolent governments. *Journal of Development Economics*, 95(1), 68-76.